

WITOLD BETKIEWICZ

---

---

RYWALIZACJA  
O REGUŁY:  
LEGISLACJA I METODA

---

PRZYPADEK USTROJU  
METROPOLITALNEGO

---

---



Instytut Studiów Politycznych  
Polskiej Akademii Nauk

Warszawa 2021

## Wprowadzenie

Tworzenie, zmiana oraz konserwacja reguł, na których opiera się porządek w państwie, to jedno z podstawowych zadań stojących przed świadomą wspólnotą polityczną. Niedostatki w tym zakresie nieuchronnie będą prowadzić do poważnych kryzysów państwa.

Niniejsza publikacja poświęcona jest tworzeniu reguł i całych instytucji w rządowo-parlamentarnym procesie legislacyjnym. W tekście proponuję metodę empirycznego badania tego procesu. Stawiam pytanie o to, jak powstają ustawy<sup>1</sup> oraz wchodzące w ich skład instytucje i pojedyncze reguły. Zgodnie z odpowiedzią próbną powstają one w trakcie rywalizacji o pozycję prowadzonej przez grupy złożone z uczestników administracyjnych i pozaadministracyjnych. Przedmiotem mojego zainteresowania były przypadki procesów, w których tworzone projekty o randze ustrojowej. Dalsze pytania dotyczą szczegółów takiego procesu, na przykład: Czy zastosowanie schematu, o którym mowa, pozwala uzupełnić wiedzę o procesie legislacyjnym w stosunku do innych sposobów, w jakie może być on postrzegany? Czy stosowany model rywalizacji grup poparcia jest lepiej dostosowany do danych niż model oparty na koncepcjach badaczy administracji, którzy wskazują, że w prowadzeniu polityki przewagę nad egzekutywą polityczną i legislatywą ma administracja?

Dlaczego analizowanie procesu tworzenia instytucji jest ważne? Po pierwsze, ze względu na znaczenie samych instytucji, które określają warunki funkcjonowania społeczeństwa i państwa. Po drugie, pozwala

---

<sup>1</sup> Relacja między regułą a jej nośnikiem – ustawą jest tożsama ze znanym z prawa powiązaniem między normą a przepisami prawa.

na badanie działania formalnych i nieformalnych, głębiej osadzonych metareguł określających proces kreowania reguł. Po trzecie, pozwala na analizowanie przebiegu procesów warunkowanych przez działanie tworzonych reguł, a w rezultacie uzyskanie kompleksowego obrazu wiążącego elementy składowe: aktorów, proces tworzenia reguły, samą regułę oraz jej działanie. Po czwarte, badanie procesu tworzenia instytucji umożliwia analizowanie działania uczestniczących w nim aktorów, a zarazem twórców reguł. W takim przypadku proces tworzenia reguł staje się wskaźnikiem dla innych zjawisk lub procesów, zwłaszcza tych, w których uczestniczą aktorzy będący jednocześnie twórcami reguł. Takie badanie procesu „regułowtwórczego” daje szansę na poznanie strategii stosowanych przez uczestników, zajmowanych przez nich pozycji, posiadanych zasobów, sieci, które ich wiążą, oraz rywalizacji towarzyszącej formułowaniu reguł. To właśnie ten aspekt procesu legislacyjnego jest przedmiotem mojego szczególnego zainteresowania. Główny akcent pracy został położony na wymiar metodologiczny – zastosowany sposób analizy.

Patrząc na poruszaną problematykę z nieco innej perspektywy, można powiedzieć, że w książce zajmuję się procesem rządzenia. Proces ten rozumiem jako tworzenie reguł i badam/operacjonalizuję poprzez wytwory – projekty reguł zapisane w dokumentach. Badam, jakie składniki splatających się powiązań między uczestnikami powodują niemożność podjęcia decyzji o wprowadzeniu ustroju metropolitalnego, co w dalszej perspektywie może być wstępnie ekstrapolowane na inne próby implementowania zmian. Analizą objąłem nie tylko wielokrotnie badaną parlamentarną fazę procesu legislacyjnego (np. Dudzińska 2015), lecz także wcześniejszą fazę administracyjnorządową. Jest to etap o tyle bowiem ważny, że projekty rządowe stanowią znaczącą większość „produkcji legislacyjnej”.

Przedmiotem mojego zainteresowania jest proces tworzenia reguł i mechanizmy, które w nim funkcjonują. Przedstawiam zarówno narzędzie do badania tego procesu, jak i zastosowanie tego instrumentarium do próby stworzenia reguł ustroju metropolitalnego. Najnowsza historia polskich wysiłków mających doprowadzić do stworzenia specjalnego modelu ustrojowego dla wielkich miast sięga początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku i poza krótkim epizodami, Warszawy oraz Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego, jest to seria niepowodzeń reform, a tryumf status quo.

Przystępując do pracy, zamierzałem skoncentrować się na jednym akcie prawnym. Chciałem odtworzyć proces powstawania ustawy metropolital-

nej w trakcie kadencji 2011–2015, jej tworzenie rozpoczęła publikacja Zielonej księgi dotyczącej obszarów metropolitalnych z 2012 r.<sup>2</sup> oraz Białej księgi obszarów metropolitalnych<sup>3</sup>. Wraz z upublicznieniem drugiego dokumentu rozpoczęłem gromadzenie materiałów z toczących się w administracji rządowej negocjacji. Problematyka metropolitalna stosunkowo szybko przestała być głównym elementem projektowanego aktu prawnego. „Zaginione” wątki metropolitalne „odnalazły się” w projekcie nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, stworzonym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Skłoniło mnie to do rozszerzenia perspektywy badawczej. Od tego momentu przedmiot empirycznego zainteresowania stanowił proces tworzenia instytucji, który obejmował więcej niż przygotowywanie jednego projektu ustawy. W rezultacie analiza, która wypełnia empiryczną część tego opracowania, dotyczy dwóch rządowych projektów ustaw: nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. 2015, poz. 1045) i nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2014, poz. 379). Powyższe dwa projekty będę traktował jako składające się na jeden proces tzw. polityk publicznych i dopiero śledzenie interakcji między nimi da szansę na obserwowanie całości procesu tworzenia reguł.

W książce badam wyłącznie projekty rządowe, ma to istotne znaczenie metodyczne, umożliwia systematyczne analizowanie wpływu fazy przedparlamentarnej na treść projektu. Należy pamiętać, że projekty rządowe stale stanowią dominującą część prac ustawodawczych. Są to również przedłożenia postrzegane jako lepiej przygotowane, bardziej dopracowane (Wawrzyniak 2005: 19–20). Kluczowe znaczenie projektów rządowych sprawia, że szczególną uwagę należy skierować na przedparlamentarną część procesu legislacyjnego, tzw. rządową prelegislację – fazę bardzo istotną, a jednocześnie stale niedowartościowywaną:

„wydaje się, że – przede wszystkim w świadomości potocznej, ale nierzadko także w świadomości profesjonalistów zajmujących się stanowieniem prawa – panuje przekonanie, jakoby ten pierwszy etap (przedparlamentarny) był mniej ważny aniżeli etap

---

<sup>2</sup> Zielona księga dot. obszarów metropolitalnych. Dokument do konsultacji, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012.

<sup>3</sup> Biała księga obszarów metropolitalnych, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013.

## Wprowadzenie

drugi (parlamentarny) – po wniesieniu projektu do łaski marszałkowskiej). Stosownie do powyższej opinii prawo regulujące tryb przygotowywania projektów ustaw jest mało jednoznaczne, często względnie obowiązujące, dające dużą swobodę działania podmiotom przygotowującym projekt, przy bardzo nieprecyzyjnych sformułowaniach odnoszących się do procedur kontrolnych, sprawdzających jakość projektu” (Wawrzyniak 2005: 29).

Pomimo upływu dłuższego czasu między opublikowaniem powyższych refleksji a relacjonowanym badaniem przytoczone wyżej słowa nie utraciły aktualności.

W ogólnym zarysie, zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym w czasie zbierania materiałów do tej pracy, tworzenie projektów ustaw rządowych dzieliło się na dwie rozłączne części: fazę administracyjnorządową, w której przygotowywany projekt był przedmiotem negocjacji w egzekutywie, oraz fazę parlamentarną.

Co do zasady rządowa faza negocjacji projektów odbywa się w jednakowych ramach formalnych, określa je przede wszystkim Regulamin pracy Rady Ministrów<sup>4</sup>. Dwukrotna nowelizacja Regulaminu, przeprowadzona w latach 2009 i 2011, wprowadziła zmiany w trybie rządowych prac ustawodawczych, w konsekwencji czego zaczęły obowiązywać dwa tryby: stary i nowy. Badane projekty w fazie rządowej powstawały według odmiennych procedur. Projekt nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym – zgodnie z nowym trybem, w którym faza rządowa została podzielona na dwa subetapy, a projekt nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – w trybie starym, w którym faza rządowa była jednoetapowa. W nowym trybie podjęto próbę częściowego uporządkowania, skodyfikowania i ujawnienia obserwatorom zewnętrznym pierwszej części procesu legislacyjnego. W starym trybie ta część procesu pozostawała niejawna i nieskodyfikowana na tym poziomie (Mistyga 2012; Patyra 2012).

Zogniskowanie analizy na obu fazach – administracyjnorządowej i parlamentarnej oraz podkreślanie wagi pierwszej z nich wymagało przygoto-

---

<sup>4</sup> Uchwała Rady Ministrów z 19 marca 2002r.: Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2002 nr 13 poz. 221) ze zmianami (M.P. 2002 nr 30 poz. 482; M.P. 2004 nr 42 poz. 734; M.P. 2005 nr 55 poz. 757; M.P. 2006 nr 40 poz. 439; M.P. 2009 nr 20 poz. 246; M.P. 2010 nr 5 poz. 47; M.P. 2011 poz. 6; M.P. 2011 nr 50 poz. 553; M.P. 2011 nr 78 poz. 785; M.P. 2011 nr 113 poz. 1146).

wania odpowiedniego oprzyrządowania analitycznego. Instrument taki powinien obejmować cały proces tworzenia reguł, stwarzać możliwość prowadzenia analiz ilościowych. Narzędzie to powinno być też uniwersalne – przydatne do wykorzystania nie tylko w jednym przypadku.

Książka ma więc dwie warstwy. Pierwsza to próba wypracowania podejścia analitycznego, pozwalającego na badanie procesu tworzenia, zmieniania oraz znoszenia reguł (norm) formalnych. Celem autora było stworzenie takiego narzędzia, które obejmie całość procesu tworzenia reguł – począwszy od sformułowania pierwszej wersji dokumentu, poprzez kolejne modyfikacje aż do podpisu Prezydenta. W tej, metodologicznej, warstwie wykorzystuję koncepcje teoretyczne zaliczone do nurtu badań procesu polityk publicznych: Instytucjonalną analizę rozwoju – *Institutional Analysis and Development (IAD)*, a zwłaszcza powiązanego z nią aparatu analitycznego do badania gramatyki instytucjonalnej *Institutional Grammar Tool (IGT)* oraz schemat koalicji poparcia – *Advocacy Coalition Framework (ACF)*. Prócz tych narzędzi analitycznych sięgam po niektóre wątki prawoznawstwa, umożliwiające powiązanie narzędzi badawczych o instytucjonalnej proveniencji z konstrukcją reguł/ norm prawnych oraz systemu prawa.

Druga – szczegółowa – warstwa książki aplikuje podejście analityczne oparte na IAD/ IGT i ACF do badania instytucji ustroju metropolitalnego. Przeprowadzając operacjonalizację pytań badawczych, odwołuję się do elementów współczesnych koncepcji rządzenia (*governance*), innymi słowy, odwołuję się do perspektywy, która głównym przedmiotem zainteresowania czyni udział aktorów społecznych w procesie tworzenia reguł.

W książce skupiam się na ograniczeniach wynikających z głębiej osadzonych reguł, których konstrukcja i uplasowanie w systemie powoduje, że implementacja zmian z wyższego poziomu staje się trudna do wykonania. Zwracam uwagę na ograniczenia wynikające z siły aktorów – uczestników systemu – powoduje ona, że poważniejsze modyfikacje systemowe są utrudnione, dominuje dążenie do utrzymania *status quo*.

Badane w książce stwierdzenia normatywne (instytucje i reguły) definiuję, korzystając z propozycji Douglassa Northa oraz Elinor i Vincenta Ostromów. Terminem „instytucja” określają oni podzielane sposoby rozumienia, ograniczenia, wymogi i dozwolenia nałożone na jednostki i organizacje (North 2003: 13). Aktorzy odwołują się do reguł, kiedy chcą podjąć, usankcjonować lub wyjaśnić prowadzone przez siebie działania. Instytucje umożliwiają przewidywanie, jak zachowa się inny aktor lub grupa

aktorów. To oparte na regułach przewidywanie przez aktora, że inni będą (lub nie będą) z nim (z nią) kooperować umożliwia funkcjonowanie grupie. W centrum jest tu aktor, to nie instytucje działają, lecz aktorzy kierują się treścią instytucji w swoim działaniu. Elinor Ostrom i Sue Crawford uporządkowały typy stwierdzeń normatywnych, kluczowym kryterium różnicującym czyniąc obecność dwóch elementów – określenia powinności (może, musi, nie może) oraz sankcji za unikanie podporządkowania się (Crawford, Ostrom 1995; E. Ostrom 2013; North 2014).

Prezentowane w książce podejście opiera się na empirycznym (ilościowym) badaniu projektów aktów prawnych oraz dynamiki ich zmiany w trakcie procesu legislacyjnego. Jest to podejście o rodowodzie socjologicznym, przy czym obecnie polska socjologia głównego nurtu jest w mniejszym stopniu zainteresowana prawem niż w przeszłości (Kojder 2016: 250). Nauka prawa jest zazwyczaj skupiona na konstrukcji reguł (np. Lande 1959), mniej interesuje ją zaś empiryczne badanie ich powstawania. Są oczywiście wyjątki, należą do nich prace Stanisława Ehrlicha (np. Ehrlich 1988) oraz nurt analiz prawa określany jako „historia legislacyjna” (Bielska-Brodziak 2017). Wspomniany deficyt badań tworzenia prawa jest w pierwszej kolejności dostrzegalny w odniesieniu do administracyjnego etapu procedury legislacyjnej. Wspomniane ograniczone zainteresowanie tworzeniem prawa przełamano także w PRL-u. Pisano wówczas o tym procesie, skupiając uwagę na wymiarze formalnym i ogólnych zasadach osiągania celów poprzez stosowanie mechanizmów legislacyjnych (np. Wróblewski 1985, Wronkowska 1982). Po 1989 r. zainteresowanie badaczy skoncentrowało się na ogólnych zagadnieniach związanych z tworzeniem oraz zmianą instytucji, przede wszystkim na transycji do rynku i demokracji. Przedmiotem uwagi stała się służba cywilna i proces rekrutacji do niej, zwłaszcza zaś jej dysfunkcje. Poruszano również problematykę związaną z procesem tworzenia reguł (np. Federowicz 2004; Kamiński, Kamiński 2004; Wołek 2004; Arcimowicz 2010; Dudzińska 2015; Gadowska 2015; Kamiński, Kamiński 2016). Nadal istnieje przestrzeń dla interdyscyplinarnych analiz tworzenia instytucji odpowiadających na pytania o związek procesu powstawania instytucji z ich charakterystyką.

Badanie procesu tworzenia reguł, które znalazło się w tej pracy, było możliwe dzięki częściowemu ujawnieniu przebiegu wewnętrznej korespondencji oraz treści kolejnych wersji powstającego dokumentu na etapie administracyjnym. Pozwoliło to na swoiste wniknięcie za kulisy aparatu egzeku-

tywy i systematyczną analizę tworzenia projektu w fazie rządowej. Jest to procedura pokazująca kształtowanie się, funkcjonowanie i efekty działania koalicji podmiotów, w tym także ministerstwa – oficjalnego wnioskodawcy projektu. Jest to także wskaźnik działania reguł określających procedurę w procesie legislacyjnym (reguł poziomu konstytucyjnego).

W części empirycznej przedstawię rekonstrukcję procesu tworzenia nowego rozwiązania instytucjonalnego dla obszarów metropolitalnych. Ustrój metropolitalny jest jedną ze składowych reform ustrojowych – samorządowych, których dwa pierwsze etapy zostały przeprowadzone w Polsce już wcześniej. W roku 1990, gdy wprowadzono ustrój demokratycznego samorządu terytorialnego na szczeblu gminy, i w latach 1998–1999 – gdy zreformowany został terytorialny podział kraju: czterdzieści dziewięć małych województw zastąpiono szesnastoma dużymi o dwóch równoległych strukturach administracyjnych – rządowej i samorządowej. Równolegle nastąpiła implementacja powiatów o demokratycznym ustroju. Wielkie miasta czy, szerzej ujmując, obszary metropolitalne również zostały objęte tymi reformami i otrzymały ustrój analogiczny do pozostałych jednostek samorządu terytorialnego – nie przewidziano dla nich żadnych specjalnych rozwiązań. Jedyny wyjątek od tej zasady stanowiła do 2002 roku Warszawa. Przykład Warszawy jest zresztą drastyczny, w stolicy zrezygnowano z porządku ustrojowego o wielu ośrodkach. Vincent Ostrom (1994) o takim porządku pisał jako o administracji demokratycznej o układzie policentrycznym. Model tego typu istniał w Warszawie w latach dziewięćdziesiątych, lecz gdy ujawniły się deficyty niektórych obowiązujących rozwiązań, został, przy powszechnej akceptacji aktorów politycznych i administracyjnych, porzucony i zastąpiony najprostszym rozwiązaniem – modelem ustroju scentralizowanego.

Tworzenie specjalnych rozwiązań ustrojowych, podobnie jak reforma wojewódzka i powiatowa, odbywało się w drodze czytelnego przetargu pomiędzy uczestnikami o różnych interesach. Rozwiązania z tego obszaru są więc typowe dla ustroju III RP, który jest przedstawiany jako powstały w efekcie przypadku. Zachwiane są w nim relacje między władzami – legislatywa nie kontroluje egzekutywy, a elektorat nie jest w stanie rozliczać legislatorów (Kamiński, Kamiński 2018: 134).

Zbadanie tego, jak przebiegało tworzenie porządków instytucjonalnych w przypadku ustroju dla obszarów metropolitalnych, wymaga nieortodoksyjnego wykorzystania narzędzi z rodziny *policy process*. Przyjąłem



dwuetapowy schemat postępowania badawczego. Najpierw w formie opisowej odnoszę się do wstępnego okresu tworzenia rozwiązania metropolitalnego (rozdział 5). Następnie przedstawiam analizę ilościową (rozdziały: 6 i 7), wykorzystując w tym celu narzędzie analityczne oparte na elementach dwóch zasygnalizowanych wcześniej schematów pojęciowych<sup>5</sup>: *Institutional Analysis and Development* i pokrewnego narzędzia *Institutional Grammar Tool* (E. Ostrom 2005; Crawford, Ostrom 1995; Basurto i in. 2010). Wykorzystam także schemat koalicji poparcia<sup>6</sup> *Advocacy Coalition Framework ACF* (Sabatier 1988; Sabatier 1991). Przewiduje on rywalizację najczęściej dwóch grup (koalicji), z których jedna – dominująca – zabiega o utrzymanie status quo, a druga dąży do wprowadzenia zmian oraz zajęcia pozycji dominującej. Przedstawię kluczowych aktorów i zajmowane przez nich pozycje. Następnie zostanie przeprowadzona rekonstrukcja reguł zawartych w tworzonej ustawie w kluczowych momentach jej powstawania w trakcie procesu regułowotwórczego, w której wykorzystane zostaną elementy schematu badania panelowego. W dalszej kolejności pozwoli to na przeprowadzenie analizy dynamiki tych reguł.

Zastosowanie rywalizacyjnego modelu tworzenia reguł jest próbą systematyzacji procesu legislacyjnego w całym okresie prac nad projektami legislacji. Takie podejście powinno pozwolić nie tylko na ogólne zrozumienie rywalizacji o dominację w podsystemie, ale także na wyjaśnienie tego, jak rywalizacja przebiega, jak w szczegółach zmieniają się reguły, które

---

<sup>5</sup> Termin *framework* tłumaczę jako 'schemat pojęciowy', podobnie tytuł książki Karla Poppera *The Myth of the Framework: In Defence of Science and Rationality* Bohdan Chwedeńczuk tłumaczy jako „Mit schematu pojęciowego ...” (Popper 1997).

<sup>6</sup> W polskiej literaturze przyjęło się stosowanie tłumaczenia: „koalicja rzeczników” lub „koalicja rzecznicza”. W tych przypadkach, gdy mowa jest o wspieraniu interesów jednostek, grup abstrakcyjnie rozumianych interesów ogólnych, np. przyrodniczych. Takie tłumaczenie nie wydaje się uzasadnione, gdy mowa o koalicji, której uczestnicy partycypują w grze/ negocjacjach i mogą bezpośrednio skorzystać na ich przebiegu. Wykorzystanie pojęcia „rzecznik” – w słownikowym rozumieniu „osoba występująca w imieniu kogoś innego niż ona sama” – nie wydaje się zasadne w takich sytuacjach. Z kolei Kazimierz W. Frieske w tłumaczeniu podręcznika B. Guya Petersa (1999) posłużył się terminem „koalicja wpływów” (Peters 1999: 223). Jest to tłumaczenie bliższe temu, które zastosowałem. Nie zdecydowałem się na zastosowanie tego wariantu, uważając, że jest nazbyt wartościujący.

## Pytania i hipotezy

ich elementy są modyfikowane w kolejnych etapach. Ten model ma ambicje być interdyscyplinarną próbą przedstawienia procesu politycznego rozgrywającego się wokół tworzenia reguł określających zasady podsystemu lub systemu<sup>7</sup>. Poprzez badane dynamiki zmienności samych projektów reguł próbuję poznać przebieg trudnej do bezpośredniego uchwycenia rywalizacji uczestników tego procesu.

Jak już sygnalizowałem, w książce zastosowałem perspektywę neoinstytucjonalną w wariacie proponowanym przez Elinor Ostrom (np. 1998; 2000; 2005; 2013) i Vincenta Ostroma (1974; 1994; 1997) – twórców tak zwanej szkoły z Bloomington – rozszerzonym o niektóre wybrane elementy innych schematów pojęciowych zaliczanych do grupy procesu polityk publicznych (*policy process*). Obficie korzystałem także z prac Piotra Chmielewskiego (2011; 2012; 2013; 2018) i Antoniego Kamińskiego (1984, 2014, A. Kamiński, B. Kamiński 2004; 2016; 2017; 2018).

Dane wykorzystane w analizach negocjacji legislacyjnych zawartych w książce to zakodowane reguły badanych projektów ustaw oraz towarzyszące tym projektom uzasadnienia, a także oficjalna korespondencja, za pośrednictwem której przedstawiam stanowiska w trakcie tych negocjacji. Niemal wszystkie zamieszczone w książce tabele i wykresy przedstawiają analizę tych danych. Nieliczne wykresy zapożyczone z innych publikacji zostały opatrzone przypisami informującymi o ich pochodzeniu.

## Pytania i hipotezy

Fundamentalne zagadnienie, którego szczególnym przypadkiem jest badany problem, to mechanizm implementowania zmiany systemowej (ustrojowej). Jakie są warunki wprowadzenia zmiany reguł oraz zmiany całych instytucji? Co decyduje o ich zmienności lub stabilności? Innymi słowy, jakie czynniki są katalizatorami zmiany, a jakie jej inhibitorami? Czy zastosowanie schematu rywalizacji grup poparcia pozwala uzupełnić

---

<sup>7</sup> Szczegółowo system i podsystem definiuję w rozdziale pierwszym i trzecim, tu ograniczam się do operacyjnego przedstawienia podsystemu. Jest to część sfery publicznej wydzielona/ definiowana przez politykę sektorową, na przykład polityka energetyczna wyodrębnia podsystem energetyczny, w którym aktywne są podmioty związane z tą polityką.

wiedzę o procesie legislacyjnym w stosunku do innych sposobów, w jakie może być on postrzegany? Czy model rywalizacji grup poparcia jest lepiej dostosowany do danych niż model oparty na koncepcjach badaczy administracji wskazujących na przewagę administracji wynikającą głównie z większej wiedzy o funkcjonowaniu (pod)systemu (*asymetry of knowledge*). Przyjęty przeze mnie schemat analizy zakłada badanie reguł i ich zmienność w trakcie procesu legislacyjnego. Rywalizacja grup manifestuje się w zmienności reguł. W analizie pod uwagę biorę wyłącznie efekty działania uczestników, przedstawiane projekty reguł oraz ostatecznie przyjęte reguły. Deklarowane intencje i opinie pomijam.

W książce staram się przedstawić, jak przebiegał proces tworzenia prawa (reguł) określającego zasady ustroju obszarów metropolitalnych, kto w nim uczestniczył i jak się zakończył. Najbardziej ogólne pytania i hipotezy dotyczące politycznego procesu tworzenia instytucji ustrojowych dla obszarów metropolitalnych przedstawiam niżej. Pierwsze pytanie brzmi, czy zastosowanie modelu rywalizacji grup poparcia w stosunku do procesu legislacyjnego jest uzasadnione poznawczo – pozwala uzyskać informacje niedostępne innymi metodami.

Postawienie tego pytania prowadzi do sformułowania hipotezy wskazującej na rywalizację grup poparcia jako główny schemat porządkujący proces tworzenia reguł. Innymi słowy jest to pytanie o to, jak należy operacjonalizować proces tworzenia reguł: Czy jest on rywalizacją o treść reguł, która ma charakter gry o sumie zero, czy też gry o sumie większej niż zero? Hipotezę tę można uzupełnić o pytania pomocnicze dotyczące deskryptywnej charakterystyki procesu.

Kolejne pytanie/ grupa pytań dotyczy samego procesu; odwołuję się w tym przypadku do znanego wzorca relacji – rywalizacji pomiędzy egzekutywą a legislatywą. Jaki był jego przebieg? Jaki był wpływ uczestników / aktorów na treść reguł? W jakiej sekwencji ewoluowały reguły powstające w trakcie procesu? Jak zmieniane były elementy składowe reguł podczas kolejnych faz<sup>8</sup> procesu?

---

<sup>8</sup> Zgodnie z „trybem nowym” proces legislacyjny składa się z fazy administracyjnorządowej, w której należy wyróżnić dwa etapy – etap I, gdy dokument miał formę założeń projektu ustawy, oraz etap II, gdy dokument miał postać projektu ustawy. Po tym następowała faza negocjacji parlamentarnych, podczas których projekt miał ciągle formę projektu ustawy.

## Pytania i hipotezy

Trzecia grupa to – oparte na schemacie rywalizacji pomiędzy grupami poparcia – pytania dotyczące powiązania przekształceń reguł ze zmianą grupy zajmującej centralną pozycję w podsystemie. Czy zmiana instytucjonalna, o ile nastąpiła, była powiązana ze zmianą grupy dominującej? Czy doszło do przechwycenia projektu instytucji – przejęcia instytucji projektowanej przez grupę dążącą do zmiany przez aktorów zabiegających o utrzymanie *status quo*?

Hipotezy, jak wspominałem, można podzielić na trzy kategorie. Pierwszą stanowi pojedyncza hipoteza (H1). Jest to odpowiedź próbna na pytanie, czy proces legislacyjny odbywa się zgodnie ze schematem rywalizujących grup poparcia? Inne możliwe schematy porządkujące proces legislacyjny to nadal obecny normatywny racjonalny model tworzenia prawa lub schemat rywalizacji egzekutywy z legislatywą, a przede wszystkim schemat parlamentarnej rywalizacji koalicji z opozycją.

H1 – Proces mający prowadzić do zmiany instytucjonalnej odbywał się zgodnie z modelem rywalizujących grup poparcia.

Kolejne pytania oraz związane z nimi hipotezy (od H2 do H3) dotyczą uproszczonego modelu rywalizacji egzekutywy z legislatywą oraz egzekutywy politycznej z administracją w procesach legislacyjnych. Czy dominujące znaczenie ma, jak przewiduje standardowy model, legislatywa? Czy dominuje władza wykonawcza, czy też przeważa administracyjny pion władzy wykonawczej, który – jak sugerują teoretycy zarządzania – korzysta z przewagi kompetencji i wiedzy?

H2 – Proces tworzenia reguł kontroluje egzekutywa (polityczna).

H2.1 – O treści przyjętych reguł/ instytucji decyduje administracja (biurokracja) wnioskodawcy.

H3 – Kluczowy wpływ na treść projektu ma legislatywa.

Trzecia kategoria (H4, H5) to hipotezy dotyczące szczegółów zmian następujących podczas negocjacji. Dotyczą one rywalizacji pomiędzy grupami poparcia. Ich testowanie ma wskazać, czy model rywalizacji grup poparcia trafnie oddaje przebieg procesu tworzenia reguł. Hipotezy dotyczą szczegółów dynamiki przekształceń instytucji w trakcie procesu legislacyjnego.

H4 – Grupa aspirująca z sukcesem przeprowadziła własny projekt ustawy przez cały proces legislacyjny. Utrzymała też korzystną dla siebie postać projektu.

H5 – Nastąpiło przechwycenie instytucji<sup>9</sup> – propozycja grupy aspirującej została przejęta przez grupę *status quo* i przeformułowana na jej korzyść.

Techniczne szczegóły dotyczące tych hipotez przedstawiono w rozdziale trzecim.

### **Nieudana metropolizacja. Historia ustroju Warszawy**

Przy pomocy rywalizacyjnego modelu tworzenia reguł zbadana została część procesu tworzenia reguł ustroju metropolitalnego. Na rzecz wyboru tego przypadku przemawia wspomniana historia prób implementacji metropolitalnego rozwiązania instytucjonalnego. W przypadku wielkich miast mamy do czynienia z niedokończoną reformą ustroju administracyjnego, w Polsce obowiązują rozwiązania, o których można zasadnie twierdzić, że są przejściowe – wprowadzono je w 1990 roku, a w latach 1998 i 1999<sup>10</sup> jedynie uzupełniono. W konsekwencji powstała konstrukcja „miasta na prawach powiatu”, obowiązująca nie tylko w metropoliach, lecz również w miastach średniej wielkości. Niezależnie od tego, co było przyczyną rezygnacji z wprowadzenia specjalnego rozwiązania ustrojowego dla metropolii – czy taką zmianę podczas obu fal samorządowej reformy ustrojowej uznano za nadmiernie kłopotliwą, napotkano na opór, szczególnie w 1998 r., czy przeciwnie, uznano, że konieczność implementowania takiego rozwiązania była na tyle oczywista, że pozostawiono to zadanie na przyszłość – skutkiem było niewykorzystanie „momentu konstytucyjnego” dla reform ustrojowych z 1990 i 1998 roku.

---

<sup>9</sup> Przechwycenie instytucji, szerzej definiowane w rozdziale trzecim, może oznaczać przeformułowanie, przedstawionego przez grupę aspirującą i korzystnego dla niej projektu instytucji, w wyniku czego projekt instytucji stał się korzystny dla grupy zwolenników dotychczasowego porządku. Przechwycenie może polegać też na innej sekwencji działań zwolenników istniejącego porządku, szerzej piszę o tym niżej.

<sup>10</sup> Reforma była przygotowywana w 1998 roku, a weszła w życie w styczniu roku 1999.

Zaniechanie wprowadzenia modyfikacji – specjalnego ustroju dla obszarów metropolitalnych – może być postrzegane jako jedna z porażek, reform państwa odłożonych „na później” podczas transformacji. W pewnym sensie był to podręcznikowy przypadek niepowodzenia reformy ustrojowej, która miała zostać wprowadzona ewolucyjnie, metodą małych kroków i stopniowej implementacji nowego rozwiązania po tym, gdy minął „moment konstytucyjny” (zob. Kamiński, Kamiński 2004: 204, 209). Tymczasem, opierając się na konstrukcji Niccolo Machiavellego, zmiana szokowa jest bardziej skuteczna niż metoda przekształceń stopniowych (Kamiński, Kamiński 2017: 85–86).

We współczesnej Polsce sprawa wprowadzenia rozwiązań metropolitalnych należy do najdłużej powracających zagadnień dotyczących ustroju państwa, a jest to zagadnienie należące do kategorii spraw ustrojowych o strategicznym znaczeniu wobec rosnącej roli obszarów metropolitalnych. Ich badanie powinno znajdować się w centrum zainteresowania analityków (Kamiński, Kamiński 2004: 241–242). Problem ustroju metropolitalnego został postawiony na forum publicznym już na początku polskiej transformacji przez środowisko Komitetów Obywatelskich (por. np. Tyle państwa... 1990). Pomimo wielokrotnie pojawiających się zapowiedzi w III Rzeczpospolitej nie doszło do przyjęcia ustawy regulującej administrowanie i planowanie w wielkich miastach oraz w ich bezpośrednim otoczeniu. Wyjątek stanowił określany jako metropolitalny ustrój Warszawy z lat 1994–2002. Problem ustroju metropolitalnego nie dotyczy jednak wyłącznie stolicy Polski, lecz znacznie większej liczby miast. W Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju z roku 2005 wskazano 10 obszarów metropolitalnych oraz obszar Białegostoku o przejściowym statusie (Nowak 2010). Trwający długo stan zawieszenia sprzyjał ukształtowaniu i okrzepnięciu grup przeciwników i zwolenników ustroju dla obszarów metropolitalnych. Podjęcie kolejnej próby implementacji rozwiązania metropolitalnego w 2012 r. – spowodowało zwiększenie aktywności zwolenników i przeciwników takich instytucji.

Inny argument przemawiający za badaniem tego przypadku odwołuje się wprost do ustroju obszarów metropolitalnych. Instytucje metropolitalne mogą służyć zarówno wzmacnianiu, jak i ograniczaniu, w dużej mierze spontanicznie powstających obszarów metropolitalnych. Tworzenie instytucji ustroju metropolitalnego było w historii reform administracji w III RP jednym z cyklicznie powracających tematów. Formalny status

wielkich miast i ich otoczenia nie różni się od innych miast. Nie odpowiada konsekwentnie i skutecznie na pytania o to, czy miasta będą wpiasywać się w otoczenie, czy będą od otoczenia odseparowane, tworząc sieć „jąderek wzrostu w ramach państwa”.

Powstawanie i trwanie obszarów metropolitalnych jako terenów wyróżnionych geograficznie, demograficznie, gospodarczo, transportowo i infrastrukturalnie jest zjawiskiem tylko do pewnego stopnia poddającym się (centralnemu) kształtowaniu, planowaniu i kontrolowaniu przez ośrodki władzy politycznej i administracji. Władze mogą jedynie modyfikować i ukierunkowywać przebieg procesów metropolizacji, stosując w tym celu rozbudowany katalog narzędzi i technik np. planistycznych lub podatkowych (por. Nowak 2010: 7–15). Innymi słowy, metropolizacja jest zjawiskiem w dużej mierze zachodzącym spontanicznie i powodowanym przez proces przekształceń cywilizacyjnych. Regulacje prawne z zasady nie tworzą metropolii, mogą natomiast porządkować rządzenie na obszarach metropolitalnych. Rozwiązanie metropolitalne nie musi być panaceum na wszelkie słabości. Taki ustrój bywa uciążliwy, jak wskazują przywoływani w relacjonowanej niżej debacie o Warszawie zwolennicy centralizacji zarządzania: podejmowanie decyzji jest bardziej czasochłonne i kosztowne niż wtedy, gdy władza jest scentralizowana.

W kolejnych akapitach skupię się na rekonstrukcji debaty metropolitalnej dotyczącej ustroju Warszawy. Relację tę poprzedza przegląd czterech koncepcji ustrojowych możliwych do zastosowania na obszarach metropolitalnych.

Model pierwszy – zespół metropolitalny – „(...) polega na utworzeniu zrzeszenia wszystkich jednostek samorządu terytorialnego z obszaru metropolitalnego (gmin, powiatów, samorządu województwa)” (Niziołek 2008: 87). Głównym zadaniem zespołu jest planowanie rozwoju oraz wspólna polityka transportowa i ochrona środowiska.

Drugi model to wyróżnienie obszarów zagęszczonych w prawie materialnym. Oznacza to enumeratywne wskazanie w ustawie obszarów zagęszczonych i zastosowanie do nich zmienionych regulacji planistycznych (np. wzmacniających moc planów miejscowych poprzez ograniczenie możliwości składania do nich protestów i zarzutów). Na bazie takiej regulacji powstaje obszar specjalny, do którego stosują się szczególne rozwiązania.

Model trzeci to utworzenie w ramach województw subregionów<sup>11</sup>. Stają się one jednostkami samorządu terytorialnego posiadającymi organy i zadania wyłączone z zadań regionalnych (wojewódzkich), obejmujące zagospodarowanie przestrzenne, transport, część zadań planistycznych. Zadania subregionu w przeciwieństwie do zadań wojewódzkich nie byłyby objęte klauzulą generalną, ale enumeratywnie wyliczone.

Wariant czwarty to utworzenie województw metropolitalnych, wyłączonych z dotychczas istniejących. Wymaga to uznania, iż istnieją wspólnoty metropolitalne, zasługujące na wydzielenie odrębnych jednostek zasadniczego podziału kraju. To rozwiązanie z jednej strony bardzo wzmacniałoby pozycje metropolii, czyniąc z nich kluczowe podmioty w państwie, z drugiej jednak usztywniałoby ich strukturę i mechanizmy funkcjonowania, utrudniając np. poszerzanie granic. Co jednak najważniejsze, znacząco osłabiałoby województwa, z których nowe jednostki zostałyby „wykrojone” (Niziołek 2008: 87–90).

Próba wprowadzenia któregokolwiek z dwóch ostatnich rozwiązań (subregiony i województwa metropolitalne) musiałaby wywołać zdecydowany sprzeciw elit istniejących województw. Wydaje się, że taki krok byłby możliwy jedynie w szczególnie sprzyjających warunkach – podczas wspomnianego tzw. momentu konstytucyjnego.

Od wczesnych lat dziewięćdziesiątych projekty ustroju Warszawy zwracały na siebie szczególną uwagę (Mażewski i in. 1993a). Stolica niejako naturalnie stała się swoistym laboratorium ustroju wielkomiejskiego, w którym wypróbowywano kolejne rozwiązania. W Warszawie obowiązywały trzy główne modele. Pierwsze z tych rozwiązań to ustrój Warszawy w latach 1990–1994, wprowadzony ustawą z 18 maja 1990 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Zgodnie z nim struktura administracyjna miasta była dwuszczeblowa: Warszawa stanowiła obligatoryjny związek komunalny tworzony przez 7 samodzielnych gmin-dzielnic. Było to rozwiązanie wywodzące się z dwóch projektów, jeden był firmowany przez ówczesnego prezydenta, Stanisława Wyganowskiego, drugim był projekt rządowy. Z tego pierwszego wzięło się usamodzielnienie dzielnic, nadanie im statusu gmin (Faliński 2013: 35–57). Ten ustrój krytykowano za niedostateczne zabezpieczenie i reprezentowanie interesów całości,

---

<sup>11</sup> W polskiej praktyce model taki przyjmuje postać powiatu metropolitalnego.



nie dostrzegano funkcji stołecznych Warszawy oraz obecności w ekosystemie Warszawy podmiejskich gmin oraz ich mieszkańców (Niziołek 2008: 96–102).

Debata ustrojowa nie wygasła z chwilą przywrócenia samorządu na szczeblu gmin i wprowadzenia specjalnych rozwiązań ustrojowych dla Warszawy w 1990 roku. Ustrój stolicy Polski w początkach III RP, podobnie jak innych większych miast, nie zapewniał metropolitalnej koordynacji, a dyskusja o implementacji takiego rozwiązania ustrojowego dotyczyła całego kraju. Problematyka ta była ciągle żywa szczególnie w środowiskach działaczy i ekspertów samorządowych. Problem metropolitalny był rozważany na poziomie ustrojowym na początku lat dziewięćdziesiątych (np. Mażewski i inni 1993a; Mażewski i inni 1993b). Poruszano ogólne koncepcje adresowane do wszystkich potencjalnych metropolii i szerzej dostrzeganych problemów, takich jak np. ujednolicony model ustrojowy gminy nieuwzględniający jej wielkości, funkcji i położenia przestrzennego. Rozwiązania powracające w debacie ustrojowej to np. obowiązujące w PRL wyłączenie głównych miast z województw (konstrukcja tzw. województwa miejskiego), takie rozwiązanie instytucjonalne powróciło jako składnik propozycji ustrojowej zgłoszonej przez Unię Metropolii Polskich (por. niżej).

Formułowano również inne, uniwersalne rozwiązania zmierzające do powiązania jądra metropolii z jej otoczeniem, na przykład poprzez konstrukcję powiatu metropolitalnego i wydzielonego z niego miasta lub poprzez wprowadzenie instytucji określonej jako „zespół miejski”.

Drugie rozwiązanie to otwierający Warszawę na otoczenie ustrój obowiązujący w latach 1994–2002. Początkowo istniały dwie nakładające się na siebie struktury: duża jednostka centralna – Warszawa – i zespół gmin warszawskich – obligatoryjny związek komunalny o kompetencjach koordynujących. Głównym ośrodkiem władzy była Rada Warszawy, a prezydent miasta był członkiem zarządu i jednocześnie organem Gminy Warszawa–Centrum. Prezydenta wybierała Rada Gminy Warszawa–Centrum. Po reformie samorządowej 1998 roku w mieście przybył kolejny szczebel administracji – nietypowo zastosowana instytucja powiatu ziemskiego. Zmiana nie wyeliminowała tzw. rozbitcia dzielnicowego – czyli rozproszenia instytucji i ośrodków o znaczeniu ogólnomiejskim. Największa słabość ówczesnego ustroju polegała na niedoprecyzowanych kompetencjach poszczególnych szczebli władzy i mechanizmach rozstrzygania sporów (Niziołek 2008: 110–116). Konsekwencją obowiązujących wówczas regula-

cji było istnienie w granicach miasta dwóch kręgów jednostek administracyjnych: pierwszy stanowiła gmina centrum i wchodzące w jej skład dzielnice<sup>12</sup>, drugim był wianuszek gmin wokół centrum miasta.

Poszukiwanie odpowiedniego rozwiązania ustrojowego dla Warszawy i pozostałych obszarów najsilniej zurbanizowanych trwało nadal. Rozwiązanie z 1994 roku uznawano za udane, choć kwestia metropolitalna była dostrzegana głównie przez specjalistów, dla aktorów politycznych sprawa ta nie miała rangi priorytetowej (Biegański, Buczek, Wyganowski 1996). Tymczasem powodzenie eksperymentu warszawskiego mogłoby oznaczać szansę na podobne uregulowanie ustroju innych miast. Ważną zaletą ustroju obowiązującego w latach 1994–2002 było usamodzielnienie 10 gmin „wianuszka” i upodmiotowienie ich mieszkańców (Święcicki 1996). Ówczesne rozwiązanie bywa określane, w sposób nieco mylący, jako ustrój metropolitalny (np. Kozak 2001: 14), było bowiem relatywnie otwarte na otoczenie zewnętrzne Warszawy poprzez zmniejszenie dysproporcji między 10 gminami-dzielnicami wianuszka a gminami podmiejskimi.

Już od połowy lat dziewięćdziesiątych rozwiązania oparte na decentralizacji były kwestionowane, podkreślano nieadekwatność takiej struktury wobec bieżących problemów i wyzwań rozwojowych. Jako remedium dla tych ograniczeń podawano ustrój scentralizowany – Warszawa byłaby w nim, podobnie do innych miast Polski, jedną gminą. Zostałaby jednak wyposażona w sieć obligatoryjnie powoływanych, jednostek pomocniczych – dzielnic, które miałyby demokratycznie wyłaniane organy (Mync 1996: 33–34). Ostatecznie propozycja taka zmaterializowała się w efekcie zmiany ustroju w 2002 roku. Z czasem krytyka obowiązującej regulacji z 1994 roku przybierała na sile, kolejny prezydent, Wojciech Kozak, był już zwolennikiem „twardej” centralizacji (Kozak 2001).

Zwolennicy (i twórcy) ówczesnego ustroju stolicy Polski ostrzegali przed ustrojem scentralizowanym jako nieadekwatnym dla tak złożonego organizmu, za najstabszy uznając tzw. szczebel odpowiedzialny za zadania strategiczne o skali „ogólnomiejskiej”. Uznawali również, że niezbędne jest wprowadzenie modyfikacji ustrojowych dla szczebla metropolitalnego – Warszawskiego Zespołu Miejskiego – „jeśli nie weźmiemy też pod uwagę szerszego układu – metropolitalnego, jeśli więc nie spróbujemy

---

<sup>12</sup> W czasie, gdy istniała Gmina Warszawa - Centrum, w jej skład wchodziło siedem dzielnic.

## Wprowadzenie

poważnej debaty instytucjonalnej (...), to wówczas Warszawę urzędzą nam inni” (Kulesza 2001: 50). Deficyty, o których pisał Michał Kulesza, obejmowały takie zadania metropolitalne jak np. planowanie przestrzenne, lub bardziej precyzyjnie rzecz ujmując, politykę planowania przestrzennego – grę sprzecznych interesów (por. Niewiadomski 2001: 52–53).

W roku 2002 po raz kolejny zmieniono ustrój Warszawy. Modyfikację poprzedził szereg propozycji, z których dwie zasługują na uwagę. Pierwsza to koncepcja podkomisji sejmowej zakładająca centralizację. Wyrażał ją slogan: „jedna Warszawa – jedna gmina”. Drugi projekt ustroju zawierała ustawa z 8 czerwca 2001 r., zgodnie z którą Warszawa stałaby się powiatem ziemskim, powstałby otwarty Warszawski Zespół Miejski (WZM) o kompetencjach planistycznych, koordynacyjno-opiniotawczych i zarządczych. W skład WZM mogłyby wchodzić gminy warszawskie oraz gminy i powiaty otaczające Warszawę, a nawet jednostki z nimi sąsiadujące. Rozwiązanie to zostało zawetowane przez prezydenta, a Sejm nie zdołał ustawy ponownie uchwalić (Niziołek 2008: 116–128). Obecnie obowiązujące rozwiązanie wprowadziła ustawa z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy. W myśl tej regulacji nastąpiła centralizacja Warszawy, która utraciła specyficzny status i stała się podobnym do innych miastem na prawach powiatu. Jedyną poważniejszą odmiennością Warszawy to ustawowo utworzone dzielnice. Zakres ich kompetencji określa Rada miasta stołecznego Warszawy (Niziołek 2008: 116–135).

Centralizacja wprowadzona ustawą z 2002 r. nie zakończyła sporu o metropolitalny ustrój stolicy Polski, a w konsekwencji i innych miast. Trzy warianty takiego rozwiązania ustrojowego były obecne w toczącej się później dyskusji o rozwiązaniach metropolitalnych. Pierwszy to całkowicie dobrowolna i niesformalizowana współpraca oraz będąca jej efektem koordynacja działania miasta z gminami, powiatami, mająca na celu np. wspólne opracowanie strategii rozwoju będącej podstawą planowania. Takie rozwiązanie przez pewien czas istniało we Wrocławiu. Jego słabością była podatność na wyłamanie i destrukcyjne strategie (nie było sankcji i mechanizmów egzekucyjnych). Obydwa pierwsze rozwiązania to odmiany pierwszego z przywołanej wyżej typologii. Wariant drugi zakładał sformalizowanie współpracy np. poprzez zawarcie oddolnego porozumienia (np. rozwiązanie górnośląskie – sprzed przyjęcia śląskiej ustawy metropolitalnej z roku 2016, czyli hybryda koordynacji typu metropolitalnego z formą organizacyjną powstającą spontanicznie). Wariant

trzeci przewidywał rozwiązanie ustawowe o dwóch cechach: elastyczności rozwiązań formalnych – dostosowaniu do sytuacji lokalnej (np. inaczej w Warszawie, inaczej zaś w Górnośląskim Okręgu Przemysłowym), a jednocześnie „lekką władzę”, a nie kolejny szczebel administracji (Kulesza 2008: 21–22).

W toczącej się debacie krytycznie oceniano nieobecność formalnych uregulowań dla współpracy w ramach metropolii, szczególnie w sytuacji, gdy brak zainteresowania taką współpracą wykazywało miasto. Władza centralna nie sygnalizowała przyzwolenia na implementację takich rozwiązań. Andrzej Wielowieyski wymienił marszałka województwa mazowieckiego jako osobiście odpowiedzialnego za trwający klincz metropolitalny:

„nowa ustawa i stworzenie systemu współpracy gmin metropolitalnych ma, więc duże znaczenie (...). Projekt ustawy miał wejść pod obrady Sejmu już kilka miesięcy temu i został przyblokowany przez opozycję marszałków, pod wodzą marszałka mazowieckiego. Zakwestionowali oni projekt rządowy, który zakładał, że wiodącą rolę w organizacji metropolitalnej będzie odgrywało główne miasto aglomeracji pozostawiając, wszakże istotne decyzje w rękach gmin. Marszałkowie zaś uważają ze sprawy strategii i większych inwestycji na terenie metropolii powinny być w ich kompetencjach” (Wielowieyski 2009: 51–52).

Reasumując, w trakcie dwudziestopięcioletniego okresu zmian ustrojowych i towarzyszących im debat próby wprowadzenia w stolicy ustroju metropolitalnego zakończyły się niepowodzeniem. Stwierdzenie niedoskonałości obowiązującego w Warszawie rozwiązania nie prowadziło do próby naprawy, ale całkowitym odstąpieniem i wprowadzeniem ustroju radykalnie odmiennego – opartego na porządku scentralizowanym i zarządzaniu całym miastem z jednego fotela. Co więcej, wprowadzenie rozwiązania scentralizowanego spotkało się z aprobatą wszystkich istotnych wówczas aktorów centralnej sceny politycznej, jedyny wyjątek stanowiło Polskie Stronnictwo Ludowe.

\*

Książka składa się z siedmiu rozdziałów. W rozdziale pierwszym: *Rola administracji w tworzeniu reguł i główne schematy analityczne wykorzystywane*

## Wprowadzenie

do badania procesu legislacyjnego przedstawiam główne założenia koncepcji teoretycznych wykorzystywanych do konstruowania narzędzia analitycznego pozwalającego opisywać dynamikę reguł. Rozdział odnosi się przede wszystkim do warstwy metodologicznej. Drugi rozdział: *Normy według prawa i wybranych badań empirycznych definiowanie – działanie – tworzenie* to próba przedstawienia prawnej konstrukcji reguł, wykorzystywanej w stosowanym narzędziu analitycznym. Rozdział trzeci: *Narzędzie do badania tworzenia reguł* przedstawia budowę narzędzia analitycznego, opartego na podstawach zawartych w dwóch rozdziałach poprzedniej części. Kolejny, czwarty rozdział, zatytułowany *Tworzenie prawa – modele i reguły* traktuje o ograniczeniach i uwarunkowaniach procesu prawodawczego określanych przez reguły decydujące o przebiegu procesu tworzenia reguł. Rozdział piąty: *Metropolizacja 2011–2015: analiza dokumentów rządowych* to analiza dokumentów towarzyszących właściwym projektom ustaw – chodzi tu o uzasadnienia do projektów oraz inne wiodące dokumenty o zbliżonym statusie. Kolejne dwa rozdziały zawierają zasady parametrycznej analizy reguł i wyniki badania przeprowadzonego w taki sposób. Rozdział szósty jest skupiony na projektach rozumianych jako całość. Rozdział siódmy to analiza skoncentrowana na tworzeniu instytucji.

\* \* \*

W tym miejscu chciałbym wymienić kilka osób, które miały wpływ na moje podejście do problematyki poruszanej w pracy i na samą książkę. W pierwszej kolejności jestem winien wdzięczność moim nauczycielom jeszcze z czasów studiów Piotrowi Chmielewskiemu i Antoniemu Z. Kamińskiemu, moim długoletnim koleżankom i kolegom: Ewie Nalewajko, Jackowi Wasilewskiemu, Irenie Pańków, Agnieszce Dudzińskiej, Annie Radiukiewicz, Mikołajowi Pawlakowi, Ireneuszowi Sadowskiemu i Michałowi Kotnarskiemu. Podziękowania należą się również Elżbiecie Krzewskiej i Agacie Sawickiej-Korgol z Działu Wydawnictw ISP PAN. Chcę też podziękować mojej rodzinie, szczególnie Rodzicom oraz żonie, Agnieszce.